

# MEĐUNARODNO PRAVO I IZAZOVI ODRŽIVOG RAZVOJA: KLIMATSKE PROMJENE, DRŽAVE KOJE TONU I MIGRACIJE

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 551.583

551.461.2

314.7.045

341.218

341.223

*Primljeno: 14. travnja 2017.*

Zrinka Salaj\*

---

*Cilj je ovog rada dati prikaz međunarodnog položaja malih otočnih država koje su posebno osjetljive na negativne utjecaje klimatskih promjena, i to zato što im zbog podizanja razine mora prijeti potpuni nestanak. U radu se posebno obrađuju pitanja međunarodnog položaja država kojima prijeti gubitak teritorija te državljana predmetnih država i njihova međunarodnog položaja, s posebnim osvrtom na pojam ekoloških izbjeglica. U radu se potom kratko razmatraju i najvažnije odredbe Pariškog sporazuma kao okvira djelovanja međunarodne zajednice u borbi protiv negativnih posljedica klimatskih promjena. Rad također ilustrira međunarodne mogućnosti djelovanja međunarodne zajednice u pravcu osiguravanja kontinuiteta međunarodnog subjektiviteta država kojima prijeti potapanje državnog područja.*

Ključne riječi: klimatske promjene, države koje tonu, ekološke izbjeglice, Pariški sporazum

---

## 1. UVOD

Klimatske promjene, odnosno njihove negativne posljedice, fenomen su koji ima utjecaj na cijeli planet i čovječanstvo. I dok se tema klimatskih promjena postupno probija u *mainstream*, odnosno globalnu svijest i savjest, djelomično zahvaljujući zalaganju slavnih osoba kao što je Leonardo DiCaprio,<sup>1</sup> ali i vjerskih vođa kao što je Sveti Otac Franjo,<sup>2</sup> koje svoju popularnost i utjecaj iskorištavaju i za tu svrhu, postoje cijele nacije koje itekako osjećaju posljedice klimatskih promjena, a koje se nazivaju i „prvim žrtvama klimatskih promjena“<sup>3</sup> te „ranim sistemima upozoravanja“. To su male otočne države u Tihom i

---

\* Zrinka Salaj, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, polaznica Poslijediplomskog doktorskog studija iz međunarodnog javnog i privatnog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> *Leonardo DiCaprio Foundation*, <http://leonardodicaprio.org/> (pristup 22. veljače 2017.); *The National Geographic, Before the Flood*, <http://channel.nationalgeographic.com/before-the-flood/videos/watch-before-the-flood-for-free-everywhere/> (pristup 22. veljače 2017.).

<sup>2</sup> *Encyclical Letter Laudato Si of the Holy Father Francis on Care for our Common Home*, dostupno na: [http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_en.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_en.pdf) (pristup 8. travnja 2017.).

<sup>3</sup> *Sinking Islands*, <https://sinkingislands.com/about/> (pristup 22. veljače 2017.).

Indijskom oceanu, napose Maršalovi Otoci, Tuvalu, Nauru i Kiribati,<sup>4</sup> kojima zbog podizanja razine mora prijeti potapanje (*submergence*) cijelog državnog teritorija.<sup>5</sup> Zbog toga su te države i nazvane državama koje tonu (*sinking states*) ili državama koje nestaju (*disappearing states*).<sup>6</sup> Čelnici navedenih država koriste gotovo svaku priliku da upozore svjetsku javnost na okolnosti koje su zaista dramatične i pogubne za opstanak njihovih nacija,<sup>7</sup> dok neke od pogođenih država već kao izvjesno vide preseljenje cjelokupnog stanovništva te u skladu s time donose migracijske strategije.<sup>8</sup> Tim državama prijeti ne samo gubitak teritorija nego i gubitak stanovništva,<sup>9</sup> koje je zbog teških uvjeta života u tim državama izazvanih klimatskim promjenama već počelo napuštati pogođene dijelove države.<sup>10</sup>

Dana 12. prosinca 2015. na Konferenciji o klimi u Parizu postignut je novi globalni sporazum o klimatskim promjenama - Pariški sporazum. Sporazum je potpisan od strane 197 država potpisnica te do sada ima 160 ratifikacija (uključujući i ratifikaciju Republike

<sup>4</sup> Navedene države smatraju se najugroženijima u kategoriji malih otočnih država. Te su države organizirane u Savez malih otočnih država (*Alliance of Small Island States*), koji okuplja 44 države koje su najranjivije u kontekstu klimatskih promjena (<http://aosis.org/>, pristup 22. veljače 2017.).

<sup>5</sup> Poh Poh Wong, Iñigo J. Losada et al., *Coastal systems and low-lying areas. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Cambridge University Press, Cambridge i New York, 2014, str. 368.

<sup>6</sup> Jane McAdam, *Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law*, UNSW Law Research Paper No. 2010-2, dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=1539766> (pristup 22. veljače 2017.) [*Disappearing States*].

<sup>7</sup> *Statement by Honorable Prime Minister of Tuvalu Hon Enele Sose Sopoaga at the High Level Signature Ceremony for the Paris Agreement*, 22. travnja 2016. godine: „For a country like Tuvalu, our survival depends on the decisions we take at this Conference. Let me emphasize this point. Our survival as a nation depends on the decisions we take at this Conference. This is not a simply stepping-stone to a better future. We stand on a cliff edge. Either we stand united and agree to combat climate change or we all stumble and fall and condemn humanity to a tragic future.“ Dostupno na: <http://www.tuvalu-overview.tv/pdf/TUVALU-STATEMENT20160422.pdf> (pristup 22. veljače 2017.); vidi i izjavu predsjednika Kiribatija Bernetti Anote Tong dostupnu na: [http://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/cop21cmp11\\_leaders\\_event\\_kiribati.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_kiribati.pdf) (pristup 22. veljače 2017.) te izjavu predsjednika Marshallovih otoka Christophera J. Loeaka: „I address you today not only as a President, but as a father, as a grandfather, as a custodian of my culture, and as a representative of a nation that lies just two meters above sea level and risks being submerged by the rising waves“, dostupno na: [http://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/cop21cmp11\\_leaders\\_event\\_marshall\\_islands.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_marshall_islands.pdf) (pristup 22. veljače 2017.); UNGA, *Follow-up to the outcome of the Millennium Summit*, UN Doc. A/63/PV.85 od 3. lipnja 2009., dostupno na: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/C%20A%2063%20PV.85.pdf> (pristup 21. ožujka 2017.).

<sup>8</sup> Republic of Kiribati, Office of President, *Kiribati Climate Change*, dostupno na: <http://www.climate.gov.ki/category/action/relocation/> (pristup 15. ožujka 2017.).

<sup>9</sup> Neki autori smatraju da će ugrožene otočne države izgubiti svojstvo država zbog masovnog i potpunog iseljavanja stanovništva, koje će na koncu dovesti do napuštanja (derelikcije) teritorija: Rosemary Rayfuse, *International Law and Disappearing States — Maritime Zones and the Criteria for Statehood*, 41 *Environmental Policy and Law* 281 (2011), str. 177.

<sup>10</sup> Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012, [McAdam] str. 161-185.

Hrvatske).<sup>11</sup> Slavljen kao monumentalan i povijestan,<sup>12</sup> s obzirom na to da je to prvi sporazum koji je „ujedinio sve nacije kroz zajednički cilj poduzimanja napora u svrhu borbe protiv klimatske promjene i prilagodbe na njezine posljedice te pojačane podrške zemljama u razvoju u tu svrhu. Kao takav, Pariški sporazum obilježava novi smjer u globalnom odgovoru na opasnost klimatskih promjena.“<sup>13</sup> Sam Pariški sporazum uviđa i izravno navodi neke od negativnih posljedica klimatskih promjena te posebno obraća pozornost na „one zemlje koje su posebno osjetljive na negativne utjecaje klimatskih promjena, poput malih otočnih država u razvoju.“<sup>14</sup> Posebno se navodi kako za provedbu Sporazuma sve stranke trebaju surađivati na povećanju kapaciteta stranaka zemalja u razvoju, a stranke razvijene zemlje trebaju povećati potporu za mjere izgradnje kapaciteta u strankama koje su zemlje u razvoju.<sup>15</sup>

Ovaj je rad usredotočen upravo na međunarodnopravni položaj malih otočnih država, mahom država u razvoju, koje su posebno osjetljive na negativne utjecaje klimatskih promjena, i to na način da im zbog podizanja razine mora prijeti potpuni nestanak.

Sam je rad podijeljen na pet dijelova. U uvodu se daje kratak pregled problematike kojom se rad bavi. Drugi je dio posvećen međunarodnopravnom položaju država kojima prijeti gubitak teritorija (*sinking states*), kao jednog od kriterija državnosti, te se ispituju elementi državnosti i međunarodnopravne posljedice gubitka jednog od elemenata, a poseban se naglasak stavlja na volju međunarodne zajednice kao neophodnog jamca kontinuiteta država koje su suočene s gubitkom jednog od elementa državnosti. U ovom se dijelu također analiziraju modusi stjecanja područja u međunarodnom pravu te mogući scenariji nadomještanja potopljenog teritorija, koji uključuju konstrukciju umjetnih otoka i cesiju kao način stjecanja državnog područja. Treći je dio rada posvećen međunarodnopravnom položaju državljana država koje tonu te dvojbom pojmu ekoloških izbjeglica (*environmental refugees*), a posebno se ispituje relevantnost Konvencije o pravnom položaju izbjeglica za moguće stvaranje instituta ekoloških izbjeglica. Kao i u prethodnom dijelu rada, u trećem se dijelu rada apostrofira nužnost djelovanja međunarodne zajednice u pružanju zaštite stanovništvu ugroženih država. Četvrti dio rada posvećen je Pariškom sporazumu i njegovim odredbama koje smatramo relevantnima upravo u kontekstu međunarodnopravnog položaja država kojima prijeti gubitak teritorija te stanovništva. Posljednji, peti dio sadržava zaključak o trenutačnoj međunarodnopravnoj poziciji država kojima prijeti gubitak teritorija i stanovništva te se daje zaključak u pravcu nedvojbene odgovornosti međunarodne zajednice u rješavanju

<sup>11</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement - Status of Ratification*, dostupno na: [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php) (pristup 22. kolovoza 2017. godine).

<sup>12</sup> Vijeće Europske unije, *Europska klimatska diplomacija nakon konferencije COP21 – zaključci Vijeća*, 15. veljače 2016., dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/hr/pdf> (pristup 17. veljače 2017. godine) [*Zaključci Vijeća*].

<sup>13</sup> *Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Pariškog sporazuma*, NN 3/2017 (Međunarodni dio); *Pariški sporazum*, Službeni list Europske unije L 282 od 19. listopada 2016., str. 4–18. [*Pariški sporazum*].

<sup>14</sup> *Id.*, članak 11.

<sup>15</sup> *Id.*

pitanja klimatskih promjena u kontekstu država koje tonu, s naglaskom na potrebu za preventivnim, a ne reaktivnim djelovanjem.

Cilj je dakle rada dati sveobuhvatan prikaz međunarodnog položaja malih otočnih država koje su posebno osjetljive na negativne utjecaje klimatskih promjena, i to na način da im zbog podizanja razine mora prijeti potpuni nestanak, odnosno kojima prijeti gubitak teritorija (*sinking states*) i državljana te dati prikaz međunarodno održivih scenarija kojima bi se osigurao kontinuitet međunarodnog subjektiviteta ugroženih država.

## 2. MEĐUNARODNOPRAVNI POLOŽAJ DRŽAVA KOJE TONU (*SINKING STATES*)

### 2.1. Elementi državnosti i međunarodnopravne posljedice gubitka jednog od elemenata

Međunarodnopravna doktrina, suočena sa sve vjerojatnijim „potapanjem“ malih otočnih država zbog podizanja morske razine, uhvatila se ukoštac sa sve aktualnijim pitanjem – oduzima li gubitak teritorija, u okolnostima elementarne katastrofe, državi suverenitet, a posljedično i svojstvo državnosti (*statehood*).<sup>16</sup> U tom kontekstu pravno se razmatraju i sve moguće posljedice te eventualna rješenja, kao što je kupnja teritorija od druge države ili premještaj (*relocation*) i apsorpcija stanovništva u drugu, stranu državu.<sup>17</sup>

Do pojave prijetnje fizičkog nestanka cijelih država međunarodnopravna znanost bila je usredotočena na pitanje stvaranja država kao subjekata međunarodnog prava, dok se pitanje nestanka jednog od elementa državnosti razmatralo samo kao teorijska mogućnost.<sup>18</sup> Jedini kodifikacijski napor za uređenje pitanja nastanka država učinjen je 1933. godine na Konferenciji američkih država u Montevideu, kada je potpisana „Konvencija o pravima i dužnostima država.“<sup>19</sup> Iako je po svojoj prirodi Konvencija iz Montevidea regionalni instrument, donesen u krilu Organizacije američkih država, smatra se najšire prihvaćenim izvorom za definiranje državnosti (*statehood*),<sup>20</sup> odnosno najpoznatijom formulacijom osnovnih kriterija za državnost,<sup>21</sup> te je stoga i mi uzimamo

<sup>16</sup> Vidi npr. Derek Wong, *Sovereignty Sunk? The Position of Sinking States at International Law*, 14 Melbourne Journal of International Law, 346 (2013) [Wong].

<sup>17</sup> The International Organization for Migration, *Effects of Climate Change on Human Mobility in the Pacific and Possible Impact on Canada*, Canberra, 2016.

<sup>18</sup> Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1998 [Andrassy], str. 71; Wong, str. 348.

<sup>19</sup> *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*, 165 LNTS 19; 49 Stat 3097, dostupna na: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-40.html> (pristup 1. ožujka 2017.).

<sup>20</sup> Malcom N. Shaw, *International Law*, Cambridge, 2008 [Shaw], str. 198; Thomas D. Grant, *Defining Statehood: The Montevideo Convention and its Discontents*, 37 Colum. J. Transnat'l L. 403 (1998-199) [Grant]: „The most widely accepted source as to a definition of statehood is the Montevideo Convention of 1933.“

<sup>21</sup> James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Cambridge, 2006 [Crawford], str. 36. Mišljenje br. 1 Arbitražne Komisije od 29. studenog 1991., Konferencija o Jugoslaviji također navodi teritorij, stanovništvo i vladu kao kriterije pomoću kojih se definira država: „(...) that the State is commonly defined as a community which consists of a territory and a population subject to an organized political authority; that

kao polazišnu točku razmatranja problematike državnosti. Članak 1. Konvencije naime sadrži karakteristike koje bi država kao međunarodnopravna osoba trebala imati. To su stalno stanovništvo, definirani teritorij, vlada te sposobnost ulaženja u odnose s drugim državama. Te su karakteristike navedene kao kumulativne. Međutim među autoritetima postoji nesuglasje o „običajnopravnom karakteru“ kriterija navedenih u Konvenciji iz Montevidea. Tako Crawford preispituje njihov „običajnopravni karakter“,<sup>22</sup> dok postoje autori koji smatraju da navedeni kriteriji održavaju običajno pravo.<sup>23</sup> Konvencija s druge strane ne sadrži definiciju državnosti<sup>24</sup> ni odredbe koje bi uređivale prestanak postojanja države.<sup>25</sup> Ni međunarodno pravo kao takvo ne nudi pravila koja bi se primijenila kako bi se ustanovio nestanak države.<sup>26</sup> Međutim primjeri iz „života međunarodne zajednice“ upućuju na to da gubitak jednog od elemenata državnosti ne dovodi nužno do prestanka postojanja države.

### 2.1.1. Gubitak teritorija

Teritorij je nedvojbeno osnovna i neosporna karakteristika države.<sup>27</sup> Može se kazati i da je teritorij osnovni koncept međunarodnog prava<sup>28</sup> te da se međunarodni pravni poredak bazira na načelu teritorijalne cjelovitosti.<sup>29</sup> Državni je teritorij područje koje je osnova za izvršavanje suverenih ovlasti države.<sup>30</sup> Bez teritorija dakle pravna osoba ne može biti država.<sup>31</sup> Dalje slijedi kako država bez teritorija ne zadovoljava objektivni kriterij državnosti.<sup>32</sup> Stoga je plastični zaključak koji bismo mogli izvući to da gubitkom teritorija, odnosno jednog od kriterija državnosti, država gubi svojstvo državnosti.

Države mogu doživjeti promjene svojega teritorija svojom voljom (cesija, napuštanje) ili protivno svojoj volji (prirodni procesi, sudski postupak, okupacija).<sup>33</sup> Gubitak teritorija, u koliko god velikoj mjeri, pa i onda kada je preostali teritorij manji od izgubljenog, nema utjecaja na opstojnost ili kontinuitet države.<sup>34</sup> Međunarodni sporovi u vezi s teritorijem i

---

*such a State is characterized by sovereignty.*“ Mišljenje dostupno na: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15048.pdf> (pristup 13. ožujka 2017.).

<sup>22</sup> Crawford se posebno osvrće na kriterij sposobnosti ulaženja u odnose s drugim državama te ističe kako je on posljedica državnosti, a ne kriterij za njezino ostvarenje (Crawford, str. 47).

<sup>23</sup> Wong, str. 253, bilj. 55.

<sup>24</sup> Grant, str. 414.

<sup>25</sup> *Id.*, str. 435.

<sup>26</sup> Wong, str. 361.

<sup>27</sup> Shaw, str. 487.

<sup>28</sup> *Id.*, bilj. 4.

<sup>29</sup> International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral Declaration of Independence of Kosovo*, Advisory Opinion, ICJ Reports (2010), stavak 80.

<sup>30</sup> *The Island of Palmas case*, 2 RIAA 829-871(1928), 839, dostupno na: [http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_II/829-871.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf) (pristup 23. veljače 2017.).

<sup>31</sup> Shaw, str. 487.

<sup>32</sup> Crawford, str. 40; Andrassy, str. 67, 71.

<sup>33</sup> Christopher C. Joyner, *International Law in the 21st Century: Rules for Global Governance*, Lanham, Boulder, Toronto, New York, Oxford, 2005, str. 45.

<sup>34</sup> Crawford, str. 673.

razgraničenjem najčešći su sporovi u međunarodnom sudovanju.<sup>35</sup> Činjenični ishod takva spora za jednu od strana predstavlja gubitak (spornog) dijela teritorija u korist druge države.<sup>36</sup> Međutim taj se gubitak temelji na međunarodnom pravu te je stoga zakonit i nesporan, a stranke u postupku dužne su poštovati pravorijek suda. Nasuprot takvu gubitku teritorija, koji je zakonit, stoji gubitak teritorija silom, koji je posljedica kršenja međunarodnog prava,<sup>37</sup> od strane okupacijske sile, koji može potom biti anektiran drugoj državi, tj. okupacijskoj sili. U takvim slučajevima međunarodnopravna znanost smatra da zakonsko pravo u smislu pravnog naslova (*legal title*) na teritorij i dalje ostaje izgnanoj vladi (*ousted sovereign*).<sup>38</sup> U tom smislu Crawford ističe primjere zemalja anektiranih agresoru za vrijeme Drugog svjetskog rata (Poljska, Čehoslovačka, baltičke zemlje) kao primjere država koje su zadržale subjektivitet bez obzira na gubitak teritorija.<sup>39</sup>

Uzimajući u obzir upravo navedene primjere, gdje bi se moglo ustvrditi da je državnost bila stvarno prekinuta, razvidno je kako se isključivo voljom i sporazumom međunarodne zajednice održao međunarodnopravni kontinuitet predmetnih država.<sup>40</sup> Crawford, uzimajući te primjere, ističe kako se nameće zaključak o postojanju *jus cogens* pravila u prilog zaštite državnosti i kontinuiteta država koje su pretrpjele ilegalnu okupaciju, sukladno peremptornoj kvaliteti međunarodnopravnog pravila o zabrani uporabe sile.<sup>41</sup> Takav bi se zaključak o postojanju kontinuiteta etablirane države koja svoj teritorij nije svojom voljom prepustila trećoj državi, nego se gubitak njezina teritorija dogodio zahvaljujući „vanjskim“ čimbenicima, mogao analogno primijeniti i na „države koje tonu“ zahvaljujući vanjskim čimbenicima izvan njihove kontrole (klimatskim promjenama). Crawford također navodi kako u povijesti nije bilo gotovo nijednog slučaja nevoljnog nestanka države (*involuntary extinction*).<sup>42</sup> Upravo takav zaključak izvodi i Grant, koji ističe kako, jednom kada je neki entitet uspostavljen u međunarodnoj zajednici kao država, taj entitet ne gubi državnost (*statehood*) činjenicom gubitka teritorija ili gubitkom efektivne kontrole nad tim teritorijem,<sup>43</sup> osim, naravno, u određenim slučajevima, kada postoji relevantna volja za nestankom države kao međunarodnog subjekta, npr. raspadom.

---

<sup>35</sup> Registar Međunarodnog suda trenutačno sadrži četrnaest predmeta u tijeku, od čega se osam predmeta odnosi na teritorijalna pitanja, odnosno sporove o razgraničenju. Registar predmeta u tijeku (*pending cases*) dostupan na: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1> (pristup 2. ožujka 2017.).

<sup>36</sup> Shaw, str. 497.

<sup>37</sup> Rezolucija Opće skupštine 2625 (XXV) iz 1970., *Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda*.

<sup>38</sup> Shaw, str. 501, bilj. 72; Crawford, str. 688, bilj. 86.

<sup>39</sup> Crawford, str. 79; Grant, str. 435.

<sup>40</sup> Andrassy, str. 68.

<sup>41</sup> Crawford, str. 704.

<sup>42</sup> *Id.*, str. 715.

<sup>43</sup> Grant, str. 435.

### 2.1.2. Gubitak efektivne vlade

U smislu prestanka ispunjavanja jednog od prihvaćenih kriterija za državnost relevantni su i primjeri tzv. „propalih država“ (*failed states*), pojma koji je nastao u diskursu politologije i međunarodnih odnosa.<sup>44</sup> Iako pojam nije predmet međunarodnog pravnog uređenja,<sup>45</sup> može se reći da se propalim državama smatraju države u kojima su institucije djelomično ili u cijelosti doživjele kolaps<sup>46</sup> te koje potom nisu u stanju osigurati stabilnost svojem stanovništvu ni kontrolirati svoj teritorij.<sup>47</sup> Te se države stoga nazivaju i državama bez vlade (*Etats sans gouvernement*),<sup>48</sup> odnosno vlade koja nije u stanju ispunjavati svoje osnovne funkcije vođenja države te koje obilježava „kolaps unutarnjeg reda i zakona.“<sup>49</sup> Međunarodnopravna posljedica takva stanja bila bi nemogućnost zastupanja države u vanjskim poslovima, odnosno odnosima s drugim državama<sup>50</sup> i drugim međunarodnim subjektima. Te države, prema kriterijima Konvencije iz Montevidea, ne bi ispunjavale dva kriterija: efektivnu vladu i mogućnost stupanja u odnose s drugim državama.

Današnji su primjeri takvih država, prema indeksu krhkih država (*fragile states index*),<sup>51</sup> Somalija, Južni Sudan, Centralnoafrička Republika, Jemen, Sudan, Sirija, Čad i Kongo.<sup>52</sup> Uzroci u gotovo svim navedenim državama jesu unutarnje nasilje, borbe za prevlast te (posljedično) akutno siromaštvo stanovništva. No bez obzira na evidentno neispunjavanje kriterija efektivne vlade tim se država ne oduzima svojstvo država, odnosno međunarodnopravnog subjektiviteta.<sup>53</sup> Ocjenjujući fenomen propalih država s međunarodnopravnog stajališta, Jackson navodi kako takvim državama „nije bilo dopušteno da nestanu u pravnom smislu, pa čak ni kada su u svakom drugom smislu u

---

<sup>44</sup> Wilde, koji kritizira pojam, navodi kako je termin uveden u članku autora Geralda B. Helmana i Stevena R. Ratnera objavljenom 1992. godine u časopisu *Foreign Policy: Saving Failed States* (89 *Foreign Policy* (1992) 3). Navedeni autori koriste pojam *failed states* za države čije su vlade doživjele kolaps (*entities where government had collapsed*): Ralph Wilde, *Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches*, 15(1) *European Journal of International Law* 71–96 (2004), str. 85; isto se navodi i u Rosa Ehrenreich Brook, *Failed States, or the State as Failure?*, 72 *U. Chi. L. Rev.* 1159–1196 (2005) [Brook], bilj. 110.

<sup>45</sup> Chiara Giorgetti, *A Principled Approach to State Failure: International Community Actions in Emergency Situations*, Leiden, Boston, 2010, str. 179.

<sup>46</sup> Daniel Thürer, *The "Failed State" and International Law*, 836 *International Review of the Red Cross* 836 (1999), dostupan na: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jq6u.htm> (pristup 1. ožujka 2017.) [Thürer].

<sup>47</sup> Brook, str. 1160.

<sup>48</sup> Autori poput Thürera nazivaju takve države i dezintegriranim (*disintegrated*) državama, odnosno slomljenim (*collapsed*) državama.

<sup>49</sup> Thürer.

<sup>50</sup> Brook, str. 1162.

<sup>51</sup> The Fund for Peace, *The Fragile States Index 2016*, Washington, D.C., 2016, dostupno na: <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2016.pdf> (pristup 1. ožujka 2017.).

<sup>52</sup> Raniji primjeri u literaturi uključuju i države bivše Jugoslavije, Ruandu, Haiti, Liberiju, Sijera Leone, i Afganistan (Brook, str. 1161).

<sup>53</sup> Thürer; Neyire Akpınarlı, *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm, A Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*, Leiden, Boston, 2010, str. 233.

realnosti propale“.<sup>54</sup> Slično navodi i Shaw, koji ističe kako postojanje stabilne vlade nije preduvjet za priznanje države.<sup>55</sup>

Iako se u slučaju propalih država ne radi o neispunjavanju objektivnog kriterija kakav je teritorij, moguće je povući paralelu s prijetećim problemom potapanja država u smislu neispunjavanja jednog od kriterija državnosti.

## 2.2. Volja međunarodne zajednice kao neophodni jamac kontinuiteta država

Kako su već i neki autori upozorili, „međunarodno pravo ne bi toleriralo nestabilnost“<sup>56</sup> u smislu oduzimanja ili dvojbe oko međunarodnog subjektiviteta državama koje nisu u stanju ispunjavati neke od priznatih kriterija državnosti. Prijetnja takve nestabilnosti djelomično proizlazi i iz nepostojanja međunarodnog instrumenta koji bi uređivao oduzimanje međunarodnog subjektiviteta. U tom smislu izjasnila se i Badinterova komisija u svojem Mišljenju broj 8, koja je navela kako je gubitak svojstva međunarodnog subjekta pojava koja ima velike posljedice u međunarodnom pravu te je treba konstatirati s velikim oprezom.<sup>57</sup> Iz navedenog proizlazi kako međunarodna zajednica nije voljna državama kao međunarodnim subjektima oduzimati to svojstvo. Možemo reći da praksa međunarodne zajednice favorizira, odnosno daje prednost kontinuitetu država ispred nestanka već etabliranih država,<sup>58</sup> primjenjujući funkcionalni pristup.<sup>59</sup>

Države nisu statični organizmi u smislu izostanka promjena njihovih konstitutivnih elemenata,<sup>60</sup> iako bi zamjena cijelog državnog područja jedne države drugim područjem bila međunarodnopravna situacija bez presedana. Stoga, bez obzira na promjene u teritoriju (sporazumi ili pravorijeci međunarodnih sudova o razgraničenjima, cesija teritorija), vladi (državni udari, *failed states*) ili veličini i brojnosti stanovništva, države zadržavaju svoju međunarodnopravnu osobnost. Na toj je pretpostavci kontinuiteta i zasnovan međunarodni pravni poredak,<sup>61</sup> koji čini upravo međunarodna zajednica kao zajednica država i drugih međunarodnih subjekata i entiteta.

Uzmemo li navedeno kao standard, možemo pretpostaviti da u slučaju potonuća teritorija malih otočnih država međunarodna zajednica neće te države prestati smatrati subjektima

---

<sup>54</sup> Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, 1990, str. 23.

<sup>55</sup> Shaw, str. 201, bilj. 20.

<sup>56</sup> Wong, str. 346; Chiara Giorgetti, *A Principled Approach to State Failure: International Community Actions in Emergency Situations*, Leiden, Boston, 2010, str. 179.

<sup>57</sup> Mišljenje br. 8 Arbitražne Komisije od 4. srpnja 1992., Konferencija o Jugoslaviji: „*The dissolution of a State means that it no longer has legal personality, something which has major repercussions in international law. It therefore calls for the greatest caution.*“ Mišljenje dostupno na: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15048.pdf> (pristup 21. ožujka 2017.).

<sup>58</sup> Crawford, str. 701, 715.

<sup>59</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2003, [Brownlie] str. 81.

<sup>60</sup> Crawford, str. 667.

<sup>61</sup> *Id.*



međunarodnog prava. Ukoliko se bude radilo samo o gubitku teritorija, te će države i dalje zadovoljavati ostale kriterije državnosti, pogotovo ukoliko međunarodna zajednica bude i dalje s njima održavala odnose. Međutim očito je pitanje na koje će područje biti naseljeno, odnosno preseljeno stanovništvo te nad kojim će područjem vlada izvršavati svoju efektivnu vlast.

Međunarodna znanost već se bavila mogućim rješenjima u slučaju gubitka cijelog državnog teritorija uslijed posljedica klimatskih promjena,<sup>62</sup> a neke od pogođenih država već su kupile zemlju na području drugih država.<sup>63</sup> U sljedećim odlomcima navest ćemo načine stjecanja teritorija poznate u međunarodnom pravu koji bi mogli biti primijenjeni u slučaju navedenih okolnosti.

### 2.3. Stjecanje područja u međunarodnom pravu i mogući scenariji nadomještanja potopljenog teritorija

U međunarodnom pravu područje se može steći izvorno (originarno) ili izvedeno (derivativno), ovisno o tome je li predmetno područje do tada bilo područje koje druge države.<sup>64</sup> Od pet poznatih modaliteta stjecanja područja u međunarodnom pravu – stjecanje područja po prirodnom zbivanju, okupacija, ustup, stjecanje silom, dosjelost<sup>65</sup> – samo se prva dva modaliteta smatraju izvornima s obzirom na to da područje koje država stječe na taj način nije do tada bilo ni pod čijom drugom suverenosti.

Budući da je sav naseljaviv prostor zemaljske kugle naseljen, odnosno zaposjednut,<sup>66</sup> ugroženim državama nije na raspolaganju jednostavno zaposjedanje ničijeg teritorija (*terra nullius*) za njihove potrebe te je stoga potrebno iznaći druga rješenja u okolnostima izvjesnog gubitka cijelog državnog područja.

#### 2.3.1. Konstrukcija umjetnih otoka

U slučaju Republike Kiribati, male otočne države za koju se drži da je najugroženija prijetnjom podizanja morske razine, već su se počela razmatrati rješenja u obliku konstrukcije umjetnog otoka na koji bi se postupno naseljavalo, odnosno preseljavalo stanovništvo.<sup>67</sup> Napretkom tehnologije gradnja umjetnih otoka već je odavno postala

---

<sup>62</sup> Wong, str. 383.

<sup>63</sup> The Guardian, *Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji*, 1. srpnja 2014., dostupno na: <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu> (pristup 2. ožujka 2017.); Robert Oakes, Andrea Milan, Jillian Campbell, *Kiribati: Climate Change and Migration Relationships Between Household Vulnerability, Human Mobility and Climate*, United Nations University, 2016, str. 13, dostupno na: [http://www.unescap.org/sites/default/files/Online\\_No\\_20\\_Kiribati\\_Report.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Online_No_20_Kiribati_Report.pdf) (pristup 2. ožujka 2017.).

<sup>64</sup> Andrassy, str. 249; Shaw, str. 495.

<sup>65</sup> Shaw, str. 495.

<sup>66</sup> Andrassy, str. 250; Grant, str. 425.

<sup>67</sup> The National Geographic, *Leader of Island Nation Advocates Exit Strategy for Rising Seas*, 10. ožujak 2015., dostupno na: <http://news.nationalgeographic.com/2015/03/150310-pacific-atoll-kiribati-anote-tong-climate-change-rising-seas/> (pristup 13. ožujka 2017.) [*Leader of Island Nation*]; Natasha Lister, Ema Muk-

stvarnost. Iz tog razloga to je faktično ostvarivo rješenje u smislu nadomještanja ugroženog teritorija, iako iznimno skupo.<sup>68</sup> Međutim takvo je rješenje dvojbeno sa stajališta međunarodnog prava.

Modalitet stjecanja područja u slučaju stvaranja novog otoka ravna se ovisno o morskom pojasu u kojem je došlo do stvaranja otoka. U tim slučajevima radilo bi se o sjecanju područja po prirodnom zbivanju. Ukoliko do stvaranja dođe u teritorijalnom moru ili epikontinentskom pojasu, otočno područje pripada državi čiji su teritorijalno more<sup>69</sup> i pojas, s time da se u slučaju epikontinentskog pojasa suverena prava iskorištavanja pretvaraju u suverenost predmetne države.<sup>70</sup> U slučaju stvaranja otoka u otvorenom moru može se govoriti o stjecanju područja okupacijom ničijeg područja, kako navode neki autori,<sup>71</sup> iako članak 89. Konvencije izričito navodi kako nijedna država nema pravo zahtijevati da podvrgne bilo koji dio otvorenog mora svojoj suverenosti.

Međutim Konvencija definira otoke kao prirodno formirane dijelove kopna,<sup>72</sup> dok se u literaturi navodi kako „se samo strukture koje čine određeni dio zemljine površine mogu priznati kao državni teritorij u smislu međunarodnog prava.“<sup>73</sup> Jednako tako pojmom prirodne formacije eliminiraju se sva ljudska djelovanja u obliku nasipanja, betonskih konstrukcija, instalacija i slično.<sup>74</sup> Najvažnija odredba Konvencije o tom pitanju jest odredba stavka 6. članka 80., prema kojoj umjetni otoci nemaju pravni položaj otoka. Nadalje, u odredbi stoji kako oni nemaju vlastitoga teritorijalnog mora, a njihovo postojanje ne utječe na određivanje granica teritorijalnog mora, isključivoga gospodarskog pojasa ili epikontinentskog pojasa. Običajnopravnu kvalitetu te odredbe potvrdio je i Međunarodni sud.<sup>75</sup>

Stoga bez obzira na činjenicu što su države, prema Konvenciji, ovlaštene graditi umjetne otoke u svojim unutarnjim vodama, teritorijalnom moru, u isključivom gospodarskom pojasu,<sup>76</sup> na epikontinentskom pojasu<sup>77</sup> te otvorenom moru,<sup>78</sup> tako izgrađeni otoci, prema trenutačnom međunarodnopravnom uređenju, ne mogu zamijeniti, odnosno činiti teritorij za potrebe određivanja ili potvrđivanja državnosti. Isto se odnosi i na nadogradnju postojećih otoka nasipanjem kako bi oni (jednom kada se razina mora podigne) ostali iznad površine morske vode, s obzirom na to da bi se, prema Konvenciji,

---

Pavic, *Sustainable artificial island concept for the Republic of Kiribati*, 98 *Ocean Engineering* 78 (2015) [Muk-Pavic i dr.].

<sup>68</sup> Procjene se kreću oko 874 milijuna britanskih funti po preseljenju zajednice, Muk-Pavic i dr.

<sup>69</sup> Shaw, str. 498.

<sup>70</sup> Andrassy, str. 249-250.

<sup>71</sup> Id., str. 250.

<sup>72</sup> Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, NN (Međunarodni dio) 9/2000 [Konvencija], članak 121.

<sup>73</sup> Wong, str. 355.

<sup>74</sup> Nikos Papadakis, *The International Legal Regime of Artificial Islands*, Leiden, 1977, str. 93.

<sup>75</sup> *Territorial and Maritime Dispute* (Nicaragva protiv Kolumbije), Presuda, ICJ Reports 2012, str. 624, para. 37.

<sup>76</sup> Članak 56. Konvencije.

<sup>77</sup> Članak 80. Konvencije.

<sup>78</sup> Članak 87. Konvencije.

tako „potopljen“ otok smatrao u najboljem slučaju uzvišicom suhom za niske vode,<sup>79</sup> a ljudska nadogradnja nasipanjem ne bi se mogla smatrati prirodnim dijelom kopna. Jednako tako Međunarodni je sud ustvrdio kako ne postoji običajno pravilo prema kojem bi uzvišice suhe za niske vode predstavljale teritorij.<sup>80</sup> Međutim stariji autori navode kako umjetno ojačavanje prirodnih svojstava polaznih crta ne oduzima prirodne karakteristike polaznih crta ako su one u međuvremenu potopljene podizanjem razine mora.<sup>81</sup>

Primjer izgradnje umjetnih otoka i njihova tretiranja kao državnog područja nalazimo na primjeru Južnog kineskog mora i kineskih umjetnih konstrukcija na određenim koraljnim grebenima unutar otočja Nansha. Pitanje suverenih prava nad tim otočjem, pa i samo pitanje umjetnih otoka, bilo je predmet arbitraže između Filipina i Kine, iz koje se Kina povukla.<sup>82</sup> Neovisno o odluci arbitražnog suda Kina je tvrdila i prisvajala suverenitet i zračni prostor iznad (ukupno 7) umjetnih otoka, iako za to nema uporišta u međunarodnom pravu. No, bez obzira na to, SAD je u jednom razdoblju obustavio sav promet, odnosno navigaciju u radijusu od 12 nautičkih milja od jednog od spornih umjetnih otoka (otok Subi),<sup>83</sup> implicirajući tako suverenitet Kine nad spornim područjem, s čime je povezano pitanje je li SAD time priznao i postojanje teritorijalnog mora tog umjetnog otoka. Legitimitet tog pitanja pojačan je i daljnjim radnjama SAD-a, koje su prolazak svojeg razarača kroz Južno kinesko more opravdale pravom neškodljivog prolaska.<sup>84</sup> Međutim SAD je u određenom trenutku počeo slati veći broj plovila svoje

<sup>79</sup> Članak 13. Konvencije.

<sup>80</sup> *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* (Katar protiv Bahreina), ICJ Reports 2001, str. 40, para. 207.

<sup>81</sup> A.H.A. Soons, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries*, 37 Netherlands International Law Review 207–232 (1990), str. 216.

<sup>82</sup> Arbitraža u vezi s Južnim kineskim morem (*The South China Sea Arbitration*) između Filipina i Kine pokrenuta je pred Stalnim arbitražnim sudom temeljem zahtjeva Filipina za donošenjem odluke u odnosu na četiri sporna pitanja u vezi s Južnim kineskim morem. Prvo pitanje odnosilo se na legalnost kineskih prisvajanja u Južnom kineskom moru temeljem povijesnog prava unutar linije od devet crta (*nine-dash line*) u svjetlu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora. Drugo se pitanje odnosilo na spornu karakterizaciju, odnosno status određenih morskih otoka, grebena i uzvišica suhih za niske vode prema Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora. Nadalje, od suda se tražilo da utvrdi je li Kina, poduzimajući određene radnje u Južnom kineskom moru, kao što su građevinske konstrukcije i ribarenje, prekršila odredbe Konvencije i ugrozila morski okoliš te je li ugrozila suverena prava Filipina. Posljednje su Filipini tražili od Stalnog arbitražnog suda da utvrdi kako je gradnja umjetnih otoka velikih razmjera od strane Kine nakon početka arbitražnog postupka dalje narušila odnose između stranaka u postupku. Sveukupno su Filipini iznijeli petnaest zahtjeva pred Sud, dok je Kina negirala nadležnost suda od početka postupka te nije sudjelovala u postupku, ali je putem diplomatskih nota upućenih članovima Stalnog suda i Kraljevini Nizozemskoj objasnila svoje stajalište, u kojem je argumentirala svoje nesudjelovanje u postupku. Sud je 12. lipnja 2016. godine donio odluku koja je dostupna na: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf> (pristup 14. ožujka 2017.).

<sup>83</sup> Ashley J. Roach, *China's Shifting Sands in the Spratlys*, 15 ASIL 19 (2015), dostupno na [https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/15/chinas-shifting-sands-spratlys#\\_edn39](https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/15/chinas-shifting-sands-spratlys#_edn39) (pristup 14. ožujka 2017.).

<sup>84</sup> Defence News, *Navy Chiefs Talk, New Details On Destroyer's Passage*, 31. listopada 2015. godine, dostupno na: <http://www.defensenews.com/story/defense/2015/10/31/navy-china-richardson-wu-destroyer-lassen-south-china-sea-innocent-passage/74881704/> (pristup 14. ožujka 2017.); Lawfare, *The US Navy's "Innocent Passage" In the South China Sea May Have Actually Strengthened China's Sketchy Territorial Claims*, 4. studenoga 2015., dostupno na: <https://www.lawfareblog.com/us-navys-innocent-passage-south-china-sea-may-have-actually-strengthened-chinas-sketchy-territorial> (pristup 14. ožujka 2017.).

mornarice, kao i zračnih snaga, da patroliraju Južnim kineskim morem<sup>85</sup> pod izlikom uživanja prava slobode plovidbe, implicirajući time da su se američki brodovi i zrakoplovi kretali u otvorenom moru,<sup>86</sup> a ne u teritorijalnom moru određene države.

Takav ambivalentan stav SAD-a zasigurno je uvjetovan političkim trenucima i okolnostima, no bez obzira na to upućuje na mogućnost stvaranja običajnog prava u vezi s postojanjem teritorijalnog mora umjetnih otoka, a to bi tumačenje bilo u suprotnosti s člankom 80. stavkom 6. Konvencije. Naime ukoliko bi države prilikom prolaska unutar 12 nautičkih milja od umjetno stvorenog otoka za, recimo, potrebe naseljavanja stanovništva ugroženih država taj prolaz karakterizirale kao neškodljivi prolazak, time bi implicirale priznanje umjetnog otoka kao teritorija određene države.

Kako između izvora međunarodnog prava ne postoji hijerarhija, u slučaju konfliktnih pravila između ugovornog i običajnog prava potrebno je voditi se općim načelom *lex posterior derogat legi priori*.<sup>87</sup> Sukladno tome moguće je da običajno pravilo zamijeni sadržajno isto ugovorno pravilo.<sup>88</sup>

S obzirom na to da postoji svijest međunarodne zajednice o negativnim posljedicama klimatskih promjena, koje su po male otočne države i katastrofalne,<sup>89</sup> kao i na činjenicu da se Pariškim sporazumom međunarodna zajednica obvezala na „sveobuhvatno i zajedničko globalno djelovanje u saniranju negativnih posljedica klimatskih promjena,”<sup>90</sup> voljom i suglasnošću međunarodne zajednice, odnosno ujednačenim pristupom prema statusu mogućih umjetnih otoka koji bi bili korišteni za naseljavanje ugroženih zajednica, moglo bi nastati običajno pravilo prema kojem bi umjetno stvoren teritorij bio prihvatljiv u smislu kriterija državnosti tako ugroženih država.

### 2.3.2. Cesija kao način stjecanja državnog područja

Cesija, odnosno ustup, izvedeni je način stjecanja područja te kao takva podrazumijeva da je područje koje država stječe do tada bilo pod suverenosti neke druge države.<sup>91</sup> Cesijom se upravo prenosi suverenost nad predmetnim područjem s jedne države na drugu,<sup>92</sup> pri čemu vrijedi pravilo *nemo plus iuris transfere potest quam ipse habet*.<sup>93</sup> Cesija između država formalno se odvija putem međunarodnog ugovora, bilo dvostranog (između

---

<sup>85</sup> The Navy Times, *The U.S. sends another strong message to China*, 20. lipnja 2016., dostupno na: <https://www.navytimes.com/story/military/2016/06/20/stennis-south-china-sea-patrol-wraps-up/86155488/> (pristup 14. ožujka 2017.); The Navy Times, *The Navy is planning fresh challenges to China's claims in the South China Sea*, 12. veljače 2017., dostupno na: <https://www.navytimes.com/articles/navy-south-china-sea> (pristup 14. ožujka 2017.).

<sup>86</sup> Članak 87. Konvencije.

<sup>87</sup> Andrassy, str. 20; Shaw, str. 123.

<sup>88</sup> *Id.*, str. 123.

<sup>89</sup> *Pariški sporazum*, članak 11.

<sup>90</sup> *Zaključci Vijeća*.

<sup>91</sup> Andrassy, str. 249; James Crawford, *Brownlie's Principles of International Law*, Oxford, 2012, str. 423.

<sup>92</sup> Shaw, str. 499.

<sup>93</sup> *Id.*; Andrassy, str. 249.

države dotadašnje držateljice teritorija i države stjecateljice) ili mnogostranog, što je najčešći slučaj kod mirovnih ugovora.<sup>94</sup>

Republika Kiribati već je kupila oko 5500 jutara zemlje na otočju Fidži, koju može koristiti za potrebe preseljenja svojeg stanovništva te poljoprivrednog iskorištavanja.<sup>95</sup> Pri navedenoj kupovini zemlje predsjednik Republike Fidži jasno je istakao namjeru da Fidži pomogne Kiribatiu u okolnostima podizanja razine mora te kako će stanovništvo Kiribatiya „uvijek imati dom u slučaju da njihovo otočje potone“.<sup>96</sup> Iz te se izjave predsjednika Fidžija daje iščitati namjera da se predmetni dio zemlje prepusti Kiribatiu, na kojem bi potom Kiribati ostvarivao suverenost. Predsjednik Republike Kiribati javno govori i o mogućnosti daljnje kupnje zemlje u Australiji i Novom Zelandu za iste potrebe,<sup>97</sup> dok su Maldivi još 2008. godine osnovali fond s namjenom kupovine područja na koje bi naselili, odnosno preselili svoje stanovništvo.<sup>98</sup>

Dakle cesijom prirodnog dijela zemlje od neke druge države ugrožene države mogle bi nadomjestiti svoj teritorij koji tone te na taj način zadovoljiti objektivni kriterij državnosti. Takvo rješenje mnogi autori smatraju najučinkovitijim u okolnostima prijetnje potonuća cijelog državnog teritorija.<sup>99</sup> U slučaju davanja u dugogodišnji zakup određenog državnog područja ne bismo mogli govoriti o stjecanju suverenosti zakupnika nad predmetnim područjem,<sup>100</sup> stoga zakup kao rješenje problema otočnih država ne može doći u obzir jer on nije valjani pravni temelj stjecanja suverenosti nad određenim područjem.<sup>101</sup>

### 3. MEĐUNARODNOPRAVNI POLOŽAJ DRŽAVLJANA DRŽAVA KOJE TONU

Predviđa se da će otočje Južna Tarawa, na kojem se nalazi i istoimeni glavni grad Republike Kiribati, do godine 2050. biti 54 % potopljeno, odnosno ispod morske razine.<sup>102</sup> Međuvladin panel o klimatskim promjenama navodi kako je „vrlo vjerojatno da će do 2050. godine podizanje razine mora rezultirati povećanjem broja poplava obalnih

<sup>94</sup> *Id.*, str. 256.

<sup>95</sup> *Kiribati Climate Change; Leader of Island Nation*; Jillian Campbell, Robert Oakes, Andrea Milan *Kiribati: Climate change and migration –Relationships between household vulnerability, human mobility and climate change*, Report No. 20, Bonn, 2016, str. 28.

<sup>96</sup> *Kiribati Climate Change*: „President of the Republic of Fiji, Ratu Epeli Nailatikau met with his Kiribati counterpart on Kiribati shores where he assured “that the people of Kiribati will have a home if their country is submerged by the rising sea level as a result of climate change. The Fiji President made the announcement confirming the suggestion made earlier by Fiji’s Prime Minister Voreqe Bainimarama, that Fiji would assist Kiribati in any way it could.”

<sup>97</sup> *Id.*

<sup>98</sup> *The Guardian, Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new homeland*, 10. studenog 2008., dostupno na: <https://www.theguardian.com/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change> (pristup 21. ožujka 2017.).

<sup>99</sup> *Wong*, str. 383, bilj. 323: Rosemary Rayfuse, *International Law and Disappearing States — Maritime Zones and the Criteria for Statehood*, 41 *Environmental Policy and Law* 281(2011), [Rayfuse] str. 286.

<sup>100</sup> *Andrassy*, str. 258, bilj. 36.

<sup>101</sup> *Shaw*, str. 490.

<sup>102</sup> *Muk-Pavic i dr.*

područja, kao i češćim klimatskim ekstremima“,<sup>103</sup> dok se predviđa da će do kraja stoljeća male otočne države kao što su Tuvalu, Kiribati, Maršalovi Otoci i Maldivi postati u potpunosti nenaseљive zbog podizanja razine mora.<sup>104</sup> Stoga je prijetnja opstojnosti Kiribatija kao države i njegova stanovništva kao zajednice realna i više nego izvjesna. Isto je to stanovništvo najpozvanije da odluči o svojoj sudbini u okolnostima navedene prijetnje, jer se u konačnici može govoriti i o pravu naroda na samoodređenje.<sup>105</sup>

Može se stoga očekivati da se u određenom trenutku, ukoliko bude potrebno odabrati između dostupnih rješenja u okolnostima nestanka cijelog državnog područja, stanovništvu ugroženih država da izbor između dostupnih rješenja. Zbog zaista specifičnih okolnosti, u kojima prijeti potpuni gubitak državnog područja, sve opcije koje su dostupne svode se na preseljenje stanovništva, bilo *en masse* bilo pojedinačno.

Ioane Teitiota ime je državljanina Kiribatija kojega nazivaju prvim ekološkim izbjeglicom<sup>106</sup> na svijetu.<sup>107</sup> Taj epitet nadjenuli su mu svjetski mediji, iako su odbijanje njegova zahtjeva za statusom izbjeglice potvrdili svi relevantni sudovi u Novom Zelandu, zaključno s Vrhovnim sudom, koji je 20. srpnja 2015. godine potvrdio odluku Prizivnog suda i svih prethodnih instanci (Visokog suda i Imigracijskog suda), prema kojoj gospodin Teitiota i njegova obitelj ne mogu uživati zaštitu koju pruža Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. na temelju argumenta da njihova domovina Kiribati trpi posljedice klimatskih promjena.<sup>108</sup>

Naime u predmetu Teitiota sudovi nisu našli da situacija u Kiribati, izazvana klimatskim promjenama, predstavlja izvjesne, sustavne i dugotrajne povrede osnovnih ljudskih

<sup>103</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability Part A: Global and Sectoral Aspects*, Cambridge, 2014, str. 1669.

<sup>104</sup> Rosemary Rayfuse, Emily Crawford, *Climate Change, Sovereignty and Statehood*, Legal Studies Research Paper No 11/59, University of Sydney Law School, September 2011), str. 2-3, bilj. 6, dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1931466> (pristup 21. ožujka 2017.).

<sup>105</sup> *Western Sahara*, Savjetodavno mišljenje, ICJ Reports 1975, str. 12, para. 59: „*The validity of the principle of self-determination, defined as the need to pay regard to the freely expressed will of peoples*“; *Id.*, str. 122 (Odvojeno mišljenje suca Dillarda): „*It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people*“.

<sup>106</sup> Ekološki izbjeglica (*environmental refugee*) nije pravni termin s obzirom na to da ne postoji međunarodnopravni institut takva naziva. Termin je skovan 1985. godine za potrebe klasifikacije osoba „koje su prisiljene privremeno ili trajno napustiti svoj tradicionalni habitat zbog ekološkog poremećaja koji ugrožava njihov opstanak ili ozbiljno narušava kvalitetu njihova života“: Laura Westra, *Environmental Justice And The Rights Of Ecological Refugees*, London, 2009, str. 22-3. Terminom se koristio i bivši glavni tajnik UN-a Ban Ki Moon: SECRETARY-GENERAL, STATEMENTS AND MESSAGES. *With Environmental Refugees Reshaping Human Geography, Security Council Has Unique Duty to Mobilize Action to Confront Climate Change Threat*, Says Secretary-General, 20. srpnja 2011. godine, dostupno na: <http://www.un.org/press/en/2011/sgsm13712.doc.htm> (pristup 26. ožujka 2017.).

<sup>107</sup> BBC News, *The man who would be the first climate change refugee*, 5. studenog 2015., dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-asia-34674374> (pristup 21. ožujka 2017.).

<sup>108</sup> *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107 (20. srpnja 2015.), para. 12 i 13, [[2015] NZSC 107] dostupno na: [https://www.courtsofnz.govt.nz/cases/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment/at\\_download/fileDecision](https://www.courtsofnz.govt.nz/cases/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment/at_download/fileDecision) (pristup 21. ožujka 2017.).

prava, koje se očituju kroz propuste države da od njih pruži zaštitu,<sup>109</sup> a koji bi za podnositelja zahtjeva i njegovu obitelj predstavljale životnu opasnost,<sup>110</sup> na taj način aktivirajući primjenu Konvencije o pravnom položaju izbjeglica. U trenutačnoj situaciji zahtjev za izbjegličkim statusom predstavlja „pokušaj da se dramatično proširi opseg Konvencije o pravnom položaju izbjeglica“.<sup>111</sup>

Međutim Vrhovni je sud u svojoj odluci također potvrdio stajališta nižih instanci kako odluka o odbijanju zahtjeva za izbjegličkim statusom u slučaju gospodina Teitiota i njegove obitelji ne znači da degradacija okoliša kao rezultat klimatskih promjena ili drugih prirodnih katastrofa ni u kojem slučaju ne može otvoriti put primjeni Konvencije o pravnom položaju izbjeglica.<sup>112</sup> Taj put bit će otvoren, prema stajalištu novozelandskih sudova, onda kada „zlo koje prijeti“ (izazvano problemima u okolišu kao rezultatom klimatskih promjena) dosegne razinu „osnovanog straha od proganjanja“ na strani izravno pogođenih podnositelja zahtjeva.<sup>113</sup>

Primjer za takvo otvaranje puta našao bi se u situaciji kada bi pojedinac bio meta proganjanja vlastite vlade, koja, svjesna ranjivosti grupe kojoj predmetni pojedinac pripada kao rezultata negativnih posljedica klimatskih promjena, ne poduzima ništa da bi ih otklonila.<sup>114</sup> Primjerice kada bi određena grupa pojedinaca (npr. pripadnici nekog otočnog plemena ili zajednice kao društvena skupina) bila prepuštena sama sebi u okolnostima neke prirodne katastrofe koja bi istu grupu ostavila bez resursa potrebnih za život, a vlada te države ne bi poduzela ništa da se istoj grupi pomogne, odnosno da je se zaštiti.<sup>115</sup>

Novozelandski su se sudovi u predmetu Teitiota vodili postojećim pravnim pravilima (*well settled law*) međunarodnog i domaćeg izbjegličkog prava u odbijanju zahtjeva za

---

<sup>109</sup> *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413 (25. lipnja 2013.), para. 65, [2013] NZIPT 800413], dostupno na: [https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/RefugeeProtection/pdf/ref\\_20130625\\_800413.pdf](https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/RefugeeProtection/pdf/ref_20130625_800413.pdf) (pristup 21. ožujka 2017.).

<sup>110</sup> *Id.*, para. 73.

<sup>111</sup> [2013] NZHC 3125, para. 63: „*The attempt to expand dramatically the scope of the Refugee Convention and particularly Article 1A(2) is impermissible. The optimism and novelty of the applicant's claim does not, in the context of well settled law and the current concerns of the international community, convert the unhappy position of the applicant and other inhabitants of Kiribati into points of law.*“

<sup>112</sup> [2015] NZSC 107, para. 13.

<sup>113</sup> *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2013] NZHC 3125, para 45, 56, dostupno na: <https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/pdf/jdo/56/alfresco/service/api/node/content/works/paces/SpacesStore/6f4d600a-373f-4ff8-8ba1-500fb7cc94b0/6f4d600a-373f-4ff8-8ba1-500fb7cc94b0.pdf> (pristup 21. ožujka 2017.). U tom smislu mogu se promatrati i unutarnji sukobi koji nastaju zbog borbe oko oskudnih prirodnih resursa, a čija je oskudica rezultat klimatskih promjena. Kao primjer navodi se Darfur, u kojem je lokalni spor između farmera i uzgajivača deva oko ograničenih izvora vode prerastao u građanski rat, a rezultirao je masovnim migracijama, sve zahvaljujući dezertifikaciji područja. Arija Flowers, *National Security in the 21st Century. How the National Security Council Can Solve the President's Climate Change Problem*, 11 SUSTAINABLE DEV. L. & POL'Y 50, 51 (2011), str. 51-52.

<sup>114</sup> Benoit Mayer, *The International Legal Challenges of Climate-induced Migration: Proposal for an International Legal Framework*, 22 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 357-416 (2011), str. 382.

<sup>115</sup> *Id.*

izbjegličkim statusom izazvanim posljedicama klimatskih promjena. Da trenutačno međunarodno pravo ne jamči izbjeglički status tzv. ekološkim izbjeglicama, pretežan je stav i znanosti,<sup>116</sup> a isto je još 1979. godine ustvrdio i UN-ov Visoki povjerenik za izbjeglice (UNHCR).<sup>117</sup>

### 3.1. Važnost Konvencije o pravnom položaju izbjeglica za moguće stvaranje instituta ekoloških izbjeglica

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica univerzalni je instrument za zaštitu izbjeglica,<sup>118</sup> do sada ratificirana od strane 145 država svijeta.<sup>119</sup> U samim pripremnim radovima Konvencije o pravnom položaju izbjeglica<sup>120</sup> nema ni traga razmatranju pitanja prirodnih nepogoda ili katastrofa kao uzroka „opravdanog straha od progona.“ To i ne čudi s obzirom na to da je Konvencija o pravnom položaju izbjeglica nastala kao izravan odgovor na izbjegličku situaciju s kojom se međunarodna zajednica susrela neposredno nakon Drugog svjetskog rata, fokusirajući se na izbjeglice „europskog podrijetla.“<sup>121</sup> Isto je razvidno i iz vremenskog i geografskog<sup>122</sup> ograničenja sadržanog u samoj Konvenciji,<sup>123</sup> koje je njezinu primjenu ograničilo na „tada poznate grupe izbjeglica.“<sup>124</sup>

Kao što su to i novozelandski sudovi uočili, najsporniji element postojeće definicije u kontekstu njezine primjene na tzv. ekološke izbjeglice jest element progona, koji u kontekstu migracija izazvanih klimatskim promjenama ostaje nezadovoljen, jer nije moguće identificirati „progonitelja“<sup>125</sup> s obzirom na to da „progon“ obično potječe od državnih tijela, ali i od privatnih, paradržavnih, paravojnih formacija čije djelovanje odnosna država nije u mogućnosti suzbiti, kako je to iskristalizirala sudska praksa.<sup>126</sup> Dakle negativne posljedice klimatskih promjena, kao što su podizanje razine mora, ne

<sup>116</sup> UNHCR, *LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (Jane McAdam), 2011, [*Climate Change Displacement and International Law*] str. 12 i dalje, dostupno na: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4dff16e99/19-climate-change-displacement-international-law-complementary-protection.html> (pristup 21. ožujka 2017.); David Hodgkinson, Lucy Young, *In the Face of Looming Catastrophe* u *Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate, Threatened Island Nations* (Michael B. Gerrard, Gregory E. Wannier, ur.), Cambridge, 2013 [*In the Face of Looming Catastrophe*].

<sup>117</sup> UNHCR, *Handbook on Procedure and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, UN Doc. HCR/IP/4/Eng/REV.1 (Jan. 1979), para. 39.

<sup>118</sup> Davorin Lapaš, *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Zagreb, 2008 [Lapaš], str. 2.

<sup>119</sup> Izvor: <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (pristup 22. ožujka 2017.).

<sup>120</sup> *The Refugee Convention, 1951, The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*, dostupno na: <http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html> (pristup 22. ožujka 2017.) [*Travaux Préparatoires*].

<sup>121</sup> *Id.*

<sup>122</sup> Konvencija je sadržavala i mogućnost da se njezina primjena ograniči samo na izbjeglice iz Europe. Ta je mogućnost uklonjena 1967., kada je usvojen Protokol o pravnom položaju izbjeglica (Lapaš, str. 4).

<sup>123</sup> Lapaš, str. 2.

<sup>124</sup> *Travaux Préparatoires*.

<sup>125</sup> *Climate Change Displacement and International Law*, str. 12.

<sup>126</sup> Lapaš, str. 5, bilj. 4.



mogu se okarakterizirati tako da konstituiraju progon, odnosno progonitelja,<sup>127</sup> dok se s druge strane vladama ugroženih država ne može prigovoriti da ne poduzimaju sve što je u njihovoj moći da otklone ili ublaže negativne posljedice klimatskih promjena<sup>128</sup> iako ih svakako same ne mogu u potpunosti otkloniti, kao što ih nisu same ni izazvale. Upravo iz tog razloga neki se pisci „hvataju“ za slab argument, štoviše fikciju, da se međunarodna zajednica, a posebice industrijalizirane zemlje, može smatrati „progoniteljem“ iz razloga što nisu poduzele potrebne radnje za smanjivanje emisija stakleničkih plinova, što je dovelo do sadašnje ekološke situacije.<sup>129</sup> Neki znanstveni autoriteti, poput Hansena, ističu i kako su „one nacije koje su odgovorne za promjenu atmosfere i klime najpozvanije da pruže imigracijska prava osobama koje su razmještene kao rezultat posljedičnog kaosa koji je nastao.“<sup>130</sup>

Naše je stajalište da definicija sadržana u Konvenciji iz 1951. godine<sup>131</sup> može biti korisna za određivanje pravog smisla ekoloških izbjeglica, odnosno osoba kojima je potrebna zaštita trećih država, zbog nemogućnosti povratka u državu podrijetla ili zbog nemogućnosti zemlje podrijetla da se uspješno nosi s negativnim posljedicama klimatskih promjena.

Pri navedenom se najveći pravni izazov u definiranju ekoloških izbjeglica krije u određivanju uzročno-posljedične veze između negativnih posljedica klimatske promjene i migracija,<sup>132</sup> odnosno u određivanju praga u degradaciji okoliša koji bi bio analogan „progonu“ koji traži Konvencija iz 1951. godine, a koji bi bio objektivno procijenjen kao dostatan i opravdan uzrok migracije. Jednako kao i „progon“, negativne ekološke okolnosti moraju objektivno postojati u zemlji podrijetla „ekoloških izbjeglica“ te moraju biti toliko ozbiljne da kod određene grupe izazovu opravdani strah za život ili opstanak pa da se uslijed takvih okolnosti pripadnici te grupe ne mogu ili zbog straha ne žele vratiti u zemlju podrijetla. Iz navedene analogije proizlazilo bi da pod pojam ekološke izbjeglice potpadaju samo pojedinci koji su zbog ekoloških prilika prisiljeni migrirati iz zemlje čije državljanstvo imaju. Dakle radilo bi se o prisilnoj i međunarodnoj migraciji uzrokovanoj teškim ekološkim okolnostima.

Do sada su poznati slučajevi raseljavanja otočnog stanovništva zbog potapanja velikog dijela ili cijelog naseljenog otočnog područja, koje je rezultiralo internim raseljavanjem. Tako je još u osamdesetim godinama prošlog stoljeća u potpunosti potopljen indijski otok

---

<sup>127</sup> *Climate Change Displacement and International Law*, str. 12.

<sup>128</sup> *Id.*; *Kiribati National Adaptation Programme of Action (NAPA)*, dostupno na: <http://adaptation-undp.org/projects/kiribati-national-adaptation-programme-action-napa> (pristup 22. ožujka 2017.); *Tuvalu National Adaptation Programme of Actions (NAPA)*, dostupno na: <http://www.adaptation-undp.org/projects/tuvalu-napa> (pristup 22. ožujka 2017.).

<sup>129</sup> *Climate Change Displacement and International Law*, str. 12, bilj. 51.

<sup>130</sup> James Hansen, *Storms Of My Grandchildren: The Truth About The Climate Catastrophe And Our Last Chance To Save Humanity*, New York, 2009, str. 258.

<sup>131</sup> Izbjeglica je svaka osoba koja se nalazi izvan zemlje koje je državljanin zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijedi, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja i nemoguće joj je da se koristi ili se zbog straha ne želi koristiti zaštitom te zemlje.

<sup>132</sup> *Mayer*, str. 368.

Lohachara, a njegovih 374 stanovnika migrirali su na kopno.<sup>133</sup> Susjedni otok Ghoramara do sada je izgubio 75 % površine zbog podizanja razine mora i poplava, dok se njegovo stanovništvo povlači sve više u unutrašnjost otoka.<sup>134</sup> Daljnji je primjer otočje Papue Nove Gvineje, otočje Carteret, koje se nalazi na samo 1,5 metar iznad morske razine i kojemu također prijeti potapanje izazvano podizanjem razine mora. Stoga je još 2006. godine lokalna zajednica (Vijeće staraca) odlučila sama uspostaviti svoj program preseljenja, koji se očitovao u osiguravanju zemlje na otoku Bougainville, na koji planiraju postupno preseljenje. Zemlju za preseljenje otočani su osigurali od Katoličke crkve, a radi se o ukupno 85 hektara, po jedan hektar za svaku obitelj.<sup>135</sup>

U ovim se primjerima dakle radi o internom raseljavanju osoba izazvanom potapanjem kopnenog područja na kojem su obitavali. U slučaju Kiribatija i Tuvalua, kao i ostalih najugroženijih otočnih država, takva mogućnost, zbog potapanja cijelog državnog područja, neće biti moguća. Stoga će stanovništvo tih država biti prisiljeno na međunarodne migracije, odnosno potražiti zaštitu od trećih država, jer se u zemlju čije državljanstvo imaju faktično ne mogu vratiti. S obzirom na to da su okolnosti potapanja cijelog državnog područja kao posljedice podizanja razine mora izazvane negativnim posljedicama klimatskih promjena nedvojbeno dovoljno teške ekološke okolnosti da bi ih se moglo usporediti s težinom koju ima „progon“ u smislu Konvencije iz 1951., ugroza koja prijeti malim otočnim državama mogla bi poslužiti kao nesretni ogledni primjer u polaganju temelja za institut ekoloških izbjeglica.

Međutim, s obzirom na to da takav međunarodnopravni institut još uvijek ne postoji, ostaje pitanje međunarodnopravnog položaja stanovništva tako ugroženih otočnih država.

### 3.2. Bezdržavljanstvo

Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. godine u članku 1. sadrži definiciju apatrida, kojim se smatra „osoba koja se ne smatra državljaninom nijedne države“. U slučaju nestanka određene države i državljanstvo te države prestalo bi postojati s obzirom na to da više ne bi bilo države s kojom bi pojedinac mogao ostvariti poveznicu u obliku državljanstva, odnosno čiji državljanin pojedinac može biti.<sup>136</sup> Članak

---

<sup>133</sup> Climate Home, *Meet the Indian islanders losing ground to the sea*, 31. studenog 2015., dostupno na: <http://www.climatechangenews.com/2015/11/13/meet-the-indian-islanders-losing-ground-to-the-sea> (pristup 28. ožujka 2017.).

<sup>134</sup> *Id.*

<sup>135</sup> ABC News, *Carteret climate refugees seek home*, 6. kolovoza 2016., dostupno na: <http://www.abc.net.au/news/2016-08-07/carteret-climate-refugees-new-home/7693950> (pristup 28. ožujka 2017.).

<sup>136</sup> International Law Commission, *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States (With Commentaries)*, UN Doc. A/54/10 (1999), str. 43: „When a State disappears by dissolution, its nationality also disappears, while in the case of separation of part of the territory, the predecessor State continues to exist and so does its nationality.“, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4512b6dd4.html> (pristup 22. ožujka 2017.); General Assembly, *Climate change and its possible security implications Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/64/350

15. Opće deklaracije o ljudskim pravima<sup>137</sup> kao temeljno ljudsko pravo navodi pravo na državljanstvo, ističući kako svatko ima pravo na državljanstvo te kako nitko ne smije biti samovoljno lišen svoga državljanstva niti mu se smije uskratiti pravo na promjenu državljanstva. S obzirom na tu odredbu o zabrani lišavanja državljanstava postavlja se pitanje na koji će se način stanovništvo ugroženih država u slučaju gubitka državnog područja lišavati državljanstva „potopljene države“. Navedeno je pitanje povezano s prethodno analiziranim pitanjem nestanka države kao međunarodnopravnog subjekta i međunarodnopravno relevantne konstatacije te činjenice. U situaciji u kojoj bi se ugroženo stanovništvo moglo naći, a to je da ostanu bez efektivne zaštite svoje („potopljene“) države, a istovremeno bez prava na izbjeglički status prema postojećem međunarodnom pravu, status apatrida omogućio bi im barem „kakvu-takvu“ međunarodnopravnu zaštitu<sup>138</sup> s obzirom na to da osobe bez državljanstva uživaju barem zabranu protjerivanja, osim ako to ne nalažu razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda.<sup>139</sup>

Iako ne postoji međunarodnopravno priznati postupak za utvrđivanje je li osoba apatrid, praksa i znanost poznaju i institut *de facto* apatrida. Naime *de facto* apatridima smatraju se, među ostalim, i „osobe koje u pravnom smislu možda i imaju državljanstvo, ali zbog određenih razloga nisu u stanju uživati blagodati tog državljanstva. One su dakle efektivno bez državljanstva.“<sup>140</sup> Prema stajalištu Interameričkog suda za ljudska prava institut bezdržavljanstva ne obuhvaća samo situacije izostanka državljanstva nego i situacije u kojima se radi o neefektivnom državljanstvu.<sup>141</sup> U slučaju potapanja cjelokupnog državnog teritorija, što bi onemogućilo funkcioniranje države u pravnom i svakom drugom smislu, stanovništvo tih država efektivno bi zaista ostalo bez državljanstva, odnosno bez efektivne zaštite države čije državljanstvo imaju. Takve *de facto* apatride, kako ne bi ostali bez međunarodnopravne zaštite, UNHCR izjednačuje s *de iure*

---

(2009), str. 20, para. 71: „Many island States face the prospect of loss of significant amounts of territory to sea-level rise and inundation, and some face the prospect of complete submersion, with the resultant threat of statelessness of their populations.“

<sup>137</sup> Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, NN 12/2009 (Međunarodni dio).

<sup>138</sup> Međunarodnopravni instrumenti koji reguliraju pitanje osoba bez državljanstva jesu Konvenciju o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. godine (*Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 1960, 189 UNTS 150) i Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. godine (*Convention on Reduction of Statelessness*, 1975, 989 UNTS 175).

<sup>139</sup> Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva, članak 31.

<sup>140</sup> David Weissbrodt, Clay Collins, *The Human Rights of Stateless Persons*, 28 Human Rights Quarterly 245 (2006), str. 251. Slično navodi i Vijeće Europe u *Recommendation CM/Rec(2009)13 on the Nationality of Children*, para. 21: „Factual or ‘de facto’ statelessness implies that a person theoretically possesses a certain nationality, but no relevant tie exists (anymore) between the person and the state concerned and consequently the person involved will not enjoy the protection of this state. Dostupno na: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2009\)13E\\_NationaliteDesEnfants.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2009)13E_NationaliteDesEnfants.pdf) (pristup 23. ožujka 2017.).

<sup>141</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Yean and Bosico Children v. The Dominican Republic*, Judgment of 8 September 2005, para. 142, citirano u UNHCR, Hugh Massey, *Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR and De Facto Statelessness*, Ženeva, 2010 [Massey], str. 30, dostupno na: <https://static1.squarespace.com/static/55eb3459e4b021abebfec2bd/t/57ae460e893fc027c78ee85b/1471038991418/De+Facto+Statelessness.pdf> (pristup 23. ožujka 2017.).

apatridima.<sup>142</sup> Iako Konvencija iz 1954. godine ne jamči pravo apatrida da steknu državljanstvo određene države, članak 32. Konvencije zahtijeva od država da pojednostave proces stjecanja državljanstva naturalizacijom za apatride. Sukladno toj odredbi, postoje prijedlozi koji pozivaju na sklapanje višestranih sporazuma kojima bi se odredile države destinacije ugroženog stanovništva, a u kojima bi im se omogućilo stjecanje efektivnog državljanstva.<sup>143</sup>

### 3.3. Nužnost djelovanja međunarodne zajednice u pružanju zaštite stanovništvu ugroženih država

Trenutačna rješenja za ekološki ugroženo stanovništvo ili za stanovništvo koje je doživjelo ekološku katastrofu variraju od države do države, odnosno isto je stanovništvo, u nedostatku međunarodnopravno obvezujućeg instrumenta, „osuđeno“ na dobru volju, ali i kapacitete (u najvećem broju slučajeva susjednih) država prihvata. I dok određene države, uglavnom razvijene, već imaju uspostavljene pravne okvire za prihvata ekološki raseljenih osoba, većina država reagira *ad hoc*. Kada je 2010. godine Haiti bio pogođen razornim potresom, afričke su države, napose Senegal, ponudile pomoć i zaštitu Haićanima kao „potomcima afričkih robova“<sup>144</sup> u obliku preseljenja na afrički kontinent. Iz humanitarnih razloga zbog iste prirodne katastrofe Kanada, Francuska i Dominikanska Republika za Haićane su olabavile imigracijska pravila.<sup>145</sup> Kada je 2011. godine velika suša na području Somalije rezultirala migracijom više od 300.000 ljudi, većinom žena i djece, u susjedne države, Kenija i Etiopija za tako pogođene pojedince osigurale su status azilanta.<sup>146</sup> S obzirom na to da se radilo o masovnom priljevu stanovništva, resursi navedenih dviju država bili su u velikoj mjeri iscrpljeni.<sup>147</sup> Slično, Danska je poznavala praksu dodjeljivanja humanitarnog azila neudanim ženama i obiteljima s malom djecom koji bi inače bili prisiljeni na povratak u područja u kojima su vladali nepovoljni uvjeti za život, poput gladi.<sup>148</sup> EU i SAD poznaju institute privremene zaštite, koju je moguće pružiti i ekološki raseljenim osobama.<sup>149</sup> Finska i Švedska uvrstile su ekološke migrante kao kategoriju u svoje imigracijske politike, čineći ih podobnima za dodjeljivanje statusa azilanta, dok neke druge države članice EU-a (Belgija i Španjolska) to ne žele učiniti, a svoju nevoljkost obrazlažu argumentom kako ne postoji međunarodnopravna obveza da

<sup>142</sup> Massey, str. 31, 32: „Given that UNHCR has tended to recommend that all *de facto* stateless persons should be treated as *de jure* stateless.“

<sup>143</sup> *Submission Climate Change and Statelessness: An Overview* submitted by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) supported by the International Organization for Migration (IOM) and the Norwegian Refugee Council (NRC) to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action (AWG-LCA 6) under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Bonn, 2009, str. 3.

<sup>144</sup> *Climate Change Displacement and International Law*, str. 41.

<sup>145</sup> *Id.*, str. 43.

<sup>146</sup> Petra Durkova et al., *Climate Refugees in the 21st Century*, (2012), str. 14-15, dostupno na: <http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/01/Climate-Refugees-1.pdf> (pristup 27. ožujka 2017.).

<sup>147</sup> McAdam, str. 100.

<sup>148</sup> *Climate Change Displacement and International Law*, str. 42.

<sup>149</sup> Toscano, str. 484, 485.

se to učini, odnosno kako takve situacije nisu međunarodnopravno uređene.<sup>150</sup> Imigracijski zakonodavni okvir u Argentini omogućava pristup privremenom boravku pojedincima koji se nisu u mogućnosti vratiti u državu podrijetla zbog razloga prirodne ili ekološke katastrofe.<sup>151</sup> Kao jedna od zemalja na koju su, zbog geografske blizine, najugroženije otočne države najupućenije, Novi Zeland već je uspostavio određene programe prihvata stanovništva tih zemalja, ponajprije kroz imigracijsku inicijativu *Pacific Access Category Resident Visa*, uspostavljenu 2002. godine. Ta je viza dostupna pojedincima od 18 do 45 godina iz određenih pacifičkih otočnih država, kao što su Tuvalu, Kiribati, Tonga i Fidži, te omogućava neograničeni (*indefinitely*) boravak, rad i studij pojedincima i njihovim obiteljima.<sup>152</sup> Iako program sadrži kvote za državljane pojedine zemlje,<sup>153</sup> na taj se način osigurava, odnosno zbrinjava, bar dio ugroženog stanovništva. Program je kao iznimno koristan, ali ne i kao rješenje, okarakterizirao i predsjednik Kiribatija.<sup>154</sup>

U slučaju degradacije okoliša, kao i prirodnih katastrofa, migracije stanovništva, bilo unutrašnje bilo međunarodne, često su jedini mogući adaptivni mehanizam. Kada zbog tih događaja dođe do masovnih migracija, tada one mogu značiti i prijetnju globalnoj sigurnosti, kao što je to prepoznao UN.<sup>155</sup> I američko ministarstvo obrane prepoznalo je da klimatske promjene prijetje sigurnosti SAD-a na nekoliko razina, stvarajući kako izravne (podizanje razine mora, erozija obale, nestašica hrane) tako i neizravne učinke (migracije, terorizam, siromaštvo).<sup>156</sup> Stoga klimatske promjene predstavljaju multiplikator prijetnji (*threat multiplier*) jer će pogoršati već postojeće siromaštvo, degradaciju okoliša, političke nestabilnosti, kao i socijalne tenzije, a sve navedeno predstavlja prijetnju državnjoj i političkoj sigurnosti, kao i prijetnju stanovništvu.<sup>157</sup> Nedvojbeno je da će migracije izazvane klimatskim promjenama „imati učinka na globalnu ekonomiju, međunarodni razvoj i nacionalne proračune te kao takve imati značajne implikacije na gotovo svaku dimenziju sigurnosti i blagostanja čovjeka, uz implikacije na političku i državnu sigurnost.“<sup>158</sup> Stoga je u situacijama kada dođe do masovne međunarodne migracije stanovništva od presudne važnosti reakcija

---

<sup>150</sup> *Id.*

<sup>151</sup> *Climate Change Displacement and International Law*, str. 40.

<sup>152</sup> New Zealand Immigration, *Pacific Access Category Resident Visa*, dostupno na: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa> (pristup 27. ožujka 2017. godine); *McAdam*, str. 115-117.

<sup>153</sup> Za državljane Kiribatija i Tuvalua godišnja je kvota 75 viza, dok je za državljane Tonge i Fidžija godišnja kvota 250 viza.

<sup>154</sup> Interview, *Anote Tong President of Kiribati: CLIMATE CHANGE...NOBODY IS IMMUNE*, dostupno na: [http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/KIR\\_Interview\\_Climate\\_Change\\_nobody\\_immune.pdf](http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/KIR_Interview_Climate_Change_nobody_immune.pdf) (8. travnja 2017.).

<sup>155</sup> General Assembly, *Climate change and its possible security implications Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/64/350 (2009).

<sup>156</sup> U.S. Dep't of Def., 2014 Quadrennial Defense Review, 8 (2014), citirano u *Toscano*, str. 460.

<sup>157</sup> *Id.*

<sup>158</sup> UN University, Institute for Environmental and Human Security, *In search of Shelter: Mapping the effects of climate change on human migration and displacement*, New York, 2009, dostupno na: <http://careclimatechange.org/publications/search-shelter-migration/> (pristup 13. travnja 2017.).

međunarodne zajednice i njezina usmjerenost na suradnju i pružanje pravne zaštite ugroženom stanovništvu.<sup>159</sup>

#### 4. PARIŠKI SPORAZUM

Kao što smo kazali, Pariški sporazum predstavlja dosad najveći napor međunarodne zajednice u rješavanju pitanja klimatskih promjena. Pariški je sporazum međunarodni ugovor po svojoj pravnoj prirodi te kao takav za svoje stranke predstavlja izvor međunarodnopravnih prava i obaveza. Glavna svrha Sporazuma jest, kako to proizlazi iz članka 2., nastojanje da se u kontekstu održivog razvoja i nastojanja za iskorjenjivanje siromaštva pojača globalni odgovor na opasnost od klimatskih promjena.<sup>160</sup> Stavak 2. istog članka navodi kako će se Sporazum provoditi u skladu s načelom pravednosti i zajedničkih, ali diferenciranih odgovornosti te mogućnosti stranaka s obzirom na različite nacionalne okolnosti.

Navedeni je članak okosnica Pariškog sporazuma, ali već i sam njegov nomotehnički izričaj („nastojanje“), kao i izričaj daljnjih odredaba kojima se utvrđuju djelovanja stranaka u svrhu ostvarivanja cilja sporazuma („Stranke bi trebale poduzeti mjere za očuvanje i poboljšanje (...)“ te „Stranke se potiču na poduzimanje mjera radi provedbe i podupiranja (...)“),<sup>161</sup> otkriva slabost Pariškog sporazuma, koja se očituje u izostanku obveznosti navedenog „nastojanja“ te njegovu svođenju na politički cilj, a ne pravnu obvezu.<sup>162</sup> Daljnje odredbe otkrivaju daljnju slabost Sporazuma u obliku izostanka konkretnog i specificiranog djelovanja stranaka, jer svaka stranka na nacionalnoj razini priprema i održava niz uzastopnih nacionalno utvrđenih doprinosa koje namjerava ostvariti,<sup>163</sup> a Sporazum se oslanja na odgovornosti država za vlastite programe i sustav izvještavanja Stranaka konferencije, kao i na periodično provjeravanje provedbe Sporazuma kako bi procijenio kolektivni napredak u smjeru postizanja svrhe Sporazuma i njegovih dugoročnih ciljeva (što se naziva „globalni pregled stanja“).<sup>164</sup>

Međutim Sporazumom se utvrđuje kako bi razvijene zemlje trebale imati vodeću ulogu u provođenju cilja Sporazuma, a posebna se pozornost daje „malim otočnim državama u

---

<sup>159</sup> Sumudu Atapattu, *Climate Change, Human Rights, and Forced Migration: Implications for International Law*, 27 WiS. INT'L L.J. 607 (2009), str. 616.

<sup>160</sup> Među ostalim i sljedećim mjerama: (a) zadržavanjem povećanja globalne prosječne temperature na razini koja je znatno niža od 2 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju te ulaganjem napora u ograničavanje povišenja temperature na 1,5 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju, prepoznajući da bi se time znatno smanjili rizici i utjecaji klimatskih promjena; (b) povećanjem sposobnosti prilagodbe negativnim utjecajima klimatskih promjena te poticanjem otpornosti na klimatske promjene i razvoja s niskim razinama emisija stakleničkih plinova na način kojim se ne ugrožava proizvodnja hrane te (c) usklađivanjem financijskih tokova s nastojanjima usmjerenima na niske emisije stakleničkih plinova i razvoj otporan na klimatske promjene.

<sup>161</sup> Članak 5. Pariškog sporazuma.

<sup>162</sup> Charlotte Streck, Paul Keenlyside, Moritz von Unger, *The Paris Agreement: A New Beginning*, 13 Journal for European Environmental & Planning Law 3-29 (2016), [*The Paris Agreement: A New Beginning*] str. 5.

<sup>163</sup> Članak 4. Pariškog sporazuma.

<sup>164</sup> Članak 14. Pariškog sporazuma.

razvoju," čije obaveze u provođenju cilja Sporazuma sam Sporazum utvrđuje na još nižoj razini obvezatnosti, odnosno dobrovoljnosti: „najmanje razvijene zemlje i male otočne države u razvoju mogu pripremiti strategije, planove i mjere za razvoj u smjeru niskih razina emisija stakleničkih plinova koji odražavaju njihove posebne nacionalne okolnosti te obavještavati o tim strategijama, planovima i mjerama.“<sup>165</sup>

Upravo razvijene zemlje trebaju, prema Sporazumu, osiguravati financijska sredstva za pomoć zemljama u razvoju (strankama Sporazuma) u pogledu ublažavanja i prilagodbe, a kao dio globalnih nastojanja stranke razvijene zemlje trebale bi nastaviti predvoditi mobilizaciju klimatskog financiranja iz niza različitih izvora, instrumenata i kanala, ističući znatnu ulogu javnih sredstava, u okviru niza aktivnosti, uključujući i potporu strategijama pod nacionalnim vodstvom te uzimajući u obzir potrebe i prioritete stranaka zemalja u razvoju.<sup>166</sup>

Za vrijeme pregovora koji su prethodili sklapanju Sporazuma financijski aspekti i pitanje trebaju li se i na koji način kompenzirati najugroženije, odnosno najranjivije države vukli su se kao najspornija pitanja, i na kraju je usvojena odredba koja ne pruža osnovu za odgovornost niti za kompenzaciju.<sup>167</sup> Takav izričaj odredbe kojemu nedostaje konkretna i vremenski utvrđena obveza zapravo je velik ustupak razvijenim zemljama, iako je djelomično korigiran odredbama Pariške odluke,<sup>168</sup> kojom se određuje kolektivni kvantificirani cilj nakon 2025. godine od minimalno 100 milijardi USD godišnje.<sup>169</sup> Navedene su odredbe izraz načela zajedničkih, ali diferenciranih odgovornosti te načela pravičnosti (mogućnosti stranaka s obzirom na različite nacionalne okolnosti) promulgiranih člankom 2. Sporazuma. Oba su načela u funkciji prepoznavanja i uvažavanja specifičnih potreba te posebnih okolnosti stranaka zemalja u razvoju, posebice onih koje su posebno osjetljive na negativne utjecaje klimatskih promjena.<sup>170</sup>

Uz sve navedene slabosti Pariškog sporazuma, u obliku izostanka konkretnog i međunarodnopravno obvezivog mehanizma provedbe, on izrijeком uvažava da su klimatske promjene briga cijelog čovječanstva, a njegov je cilj stvoriti „međusobno povjerenje među strankama u pogledu reciprociteta djelovanja, kao i smanjivanje rizika od država koje ne doprinose („free-riders“), te nadići problem kolektivne akcije kroz pojačanu suradnju.“<sup>171</sup>

Pariškim je sporazumom dakle međunarodna zajednica ipak dosegla određenu razinu međusobnog razumijevanja i svijesti o klimatskim promjena i o vlastitoj dužnosti djelovanja. Stoga smatramo da upravo na zasadama Pariškog sporazuma međunarodna

---

<sup>165</sup> Članak 4., stavak 6. Pariškog sporazuma.

<sup>166</sup> Članak 9. Pariškog sporazuma.

<sup>167</sup> *The Paris Agreement: A New Beginning*, str. 18.

<sup>168</sup> Odluka Stranaka Konferencije u čijem je aneksu sadržan Pariški sporazum.

<sup>169</sup> *The Paris Agreement: A New Beginning*, str. 20.

<sup>170</sup> Preambula Pariškog sporazuma.

zajednica treba nastaviti međunarodnopravno djelovanje, koje treba biti usmjereno na međunarodnopravnu regulaciju položaja ekološki najugroženijih zemalja, u skladu s načelom pravednosti i zajedničkih, ali diferenciranih odgovornosti.

## 5. ZAKLJUČAK

Naše je stajalište kako je međunarodno pravo jedini primjereni alat za rješavanje pitanja klimatskih promjena u kontekstu država koje tonu jer, osim činjeničnih problema, koji proizlaze iz znanstvenih projekcija, postoje i međunarodnopravni problemi i dvojbe, od kojih su neki prikazani u ovome radu. Za rješavanje tih problema ključna je volja međunarodne zajednice.<sup>172</sup> Pitanje klimatskih promjena „briga je cijelog čovječanstva“, a na međunarodnoj je zajednici da djeluje na jedini način na koji može, a to je putem međunarodnog prava i stvaranjem prava i obveza za svoje članove države. Međunarodnopravne dvojbe koje su ilustrirane u ovom radu tako bi se mogle razriješiti donošenjem novih međunarodnopravnih pravila za ovu situaciju bez presedana u obliku višestranog ugovora posvećenog međunarodnopravnom položaju država kojima prijeti gubitak teritorija te međunarodnopravnom položaju i statusu državljana predmetnih država.<sup>173</sup> Pri navedenom međunarodna zajednica treba djelovati preventivno, a ne reaktivno, kako to inače biva. Preventivno bi mogla reagirati na način da se najugroženijim državama osiguraju „uvjeti“ za opstanak bilo cediranjem teritorija bilo dopuštanjem izgradnje umjetnog otoka koji bi se međunarodnopravno tretirao kao državno područje u smislu valjanog zadovoljenja objektivnog kriterija državnosti.<sup>174</sup> Preventivno bi međunarodna zajednica mogla reagirati i na način da se stanovništvu ugroženih država osigura prihvata u trećim državama ili regulira njihov međunarodnopravni status kao ekoloških izbjeglica.<sup>175</sup> Ukoliko međunarodna zajednica ne reagira preventivno, postoji opasnost od multiplikacije prijetnji koje negativne posljedice klimatskih promjena sa sobom donose, a one se prije svega očituju u prijetnji za globalnu sigurnost i održivi razvoj.

---

<sup>172</sup> Vidi 2.2. i 3.3.

<sup>173</sup> Vidi 3.1.

<sup>174</sup> Vidi 2.3. i. te 2.3.ii.

<sup>175</sup> Vidi 3.3.



## **INTERNATIONAL LAW AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT CHALLENGES: CLIMATE CHANGE, SINKING STATES AND MIGRATION**

The purpose of this paper is to present an overview of the international legal implications of the sinking state phenomenon. Due to the rise in the sea level, sinking states are particularly vulnerable to the negative effects of climate change, as they face the prospect of their entire territory being submerged. Likewise, the paper deals with the international legal status of the population of the sinking states, namely their qualification as environmental refugees. At the same time, the paper illustrates the international legal pathways to regulate the international legal status of sinking states and their population. Finally, the paper provides an overview of the most important features of the Paris Agreement as a framework for action by the international community against climate change.

*Keywords:*     *climate change, sinking state, environmental refugees, Paris Agreement*

**Zrinka Salaj, LLM**, attending the postgraduate doctoral study of International Public and Private Law at the Faculty of Law of the University of Zagreb